

Tézisek

dr. Nyikos-Kovács Bettina

A helyi önkormányzatokat érintő változások a koronavírus világjárvány megjelenése kapcsán

Pécs, 2023

1. A témaválasztás indoka

A koronavírus világméretű megjelenése kétségtelenül jelentős hatást gyakorolt az egész jogrendszerre. Olyan európai egyezményekben deklarált alapvető emberi jogok kerültek korlátozásra, mint a mozgás és tartózkodás szabadsága, vagy például a gyülekezés szabadsága. Ezen jogokra vonatkozó ilyen jellegű korlátozások a világméretű megjelenése előtt azonban elképzelhetetlenek bizonyultak.

„A helyi önkormányzatokat érintő változások a koronavírus világméretű megjelenése kapcsán” című értekezésem témájának megválasztásában kardinális szerepet játszott a téma aktualitása, valamint az, hogy én magam is aljegyzőként tevékenykedem a Kisapostagi Közös Önkormányzati Hivatalnál a székhely településen, Kisapostagon, így a kezdetektől a megszorításokat és korlátozásokat igen közelről kísérhettem figyelemmel. Személyesen lehettem jelen olyan döntések meghozatalánál, mint a lakosság tartós élelmiszerekkel való ellátása több hónapra vonatkozóan és a lakosság igényeit kielégítő védőfelszerelések beszerzésének elrendelése. A felelősségteljes irányításban részt venni és koordinálni nem egyszerű feladat, azonban minden felelős vezető igyekezett megtenni mindent, amely tőle elvárható. A helyzet ismeretlen jellege azonban megnehezítette a felelős döntéshozatalt is, hiszen önkormányzatunk csupán realizálta 2020 március elején a teljes zárlat és otthonelhagyási tilalom elrendelését, amely azonban országosan teljes egészében nem történt meg.

A Covid-19 járvány megjelenése realizálhatóvá tette a gazdaságra gyakorolt jövőbeli negatív hatásokat, melyek az önkormányzatiság életében komoly kihívásokat jelentettek, továbbá a szakértők és elemzők vizsgálódásának is a középpontjába helyezte az utóbbi területet. A vírus okozta járványhelyzet által generált negatív gazdasági következmények a helyi önkormányzatokat korábban nem látott kihívások elé állította, majd ezt követően az orosz-ukrán háború okozta kellemetlenségek következményeinek megpróbáltatásait kellett, illetve kell a mai napig felelősségteljesen kezelni.

Összességében megjegyezendő, hogy tapasztalható több évre visszanyúló centralizációs folyamat is, mely már korábban elkezdődött a kormányhivatalok és a járási hivatalok megjelenésével, amikor is különböző hatásköröket vontak el az önkormányzatoktól, mint például okmányirodai ügyek, gyám- és gyermekvédelmi ügyek, építésügyek, állat-egészségügyi ügyek, vagy népegészségügyi ügyek. A központosítási folyamat tovább fokozódott a vírus megjelenésével, majd a veszélyhelyzet kihirdetésével. A Kormány által meghozott veszélyhelyzeti döntések az önkormányzatok költségvetését érintően kiterjedtek az

önkormányzati saját bevételek jelentős részére, a helyi adónemek befagyasztására, továbbá az önkormányzatok tulajdona vonatkozásában is igencsak megszorító jellegű intézkedések figyelhetők meg, ha a különleges gazdasági övezetek létrehozására, vagy a víziközművek államosítására gondolunk. Számos döntésről elmondható, hogy a veszélyhelyzetben született ugyan, azonban hatályuk a veszélyhelyzet megszűnésétől kezdve tovább él teljes hatállyal. Több nézet szerint az Alaptörvényt felülírni törvénnyel alkotmányellenes, tehát az, hogy az Alaptörvényt törvénnyel kiegészítjük nem helyénvaló. A veszélyhelyzet elrendelése többek szerint azért alaptörvény-ellenes, mert azt a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány miatt hirdették ki. A magyar jogban azonban a humánjárvány nem tartozik az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe, és ipari katasztrófaként sem értelmezhető. Továbbá az Alaptörvény nevesíti azt is, hogy lehetősége nyílik tizenöt napos hatállyal a jelenlegi szabályozástól eltérő tartalmú rendeleteket hozni a Kormánynak, azonban időbeli hosszabbításához Országgyűlési felhatalmazás szükséges. A tizenöt napos hatály szabálya sosem került betartásra, mindig hosszabb időre szóltak a meghozott kormányrendeletek. Véleményem szerint ettől ponttól pedig elbizonytalanodásra ad okot az a számos kormányrendelet és törvény, amelyet ez alapján hoztak, hiszen már a felhatalmazás alkotmányjogi szempontból aggályos.

A háború és a járvány megjelenésével számos megoldandó feladat jelent meg, amely kétségtelenül megkövetelte az állam szerepének megerősödését. A kialakult helyzet konstans pressziót gyakorolt a helyi közigazgatás működésére és működtetésére egyaránt. A veszélyhelyzet kihirdetése, majd ennek felhatalmazásán alapuló döntések alkalmazhatósága minden bizonnyal több esetben kétséges, mely igencsak felkeltette érdeklődésem és igyekeztem górcső alá venni ezt a területet.

2. A kutatás célkitűzései

A tudományos kutatás célkitűzéseinek ismertetése előtt mindenképpen szükséges tisztázni azokat a mérföldköveket, amelyeket a veszélyhelyzeti rendeletalkotás hozott be a magyar jogrendszerbe.

Nem csupán a XXI. században fordultak elő járványok, az 1918-as spanyolnátha is megtizedelte a lakosságot. Az intézkedések köre és sorrendje kísértetiesen hasonlít a 2020-2021-ben kialakult helyzethez. A konklúzió jellemzően az volt, hogy maradjanak az emberek otthon, másokkal ne érintkezzenek, szigetelődjenek el a társadalomtól, a társadalmi élettől és a polgármesterek szerepe kiemelté vált ezen időszakban. A magyar jogrendszerben már létezett a fogalom, hogy egészségügyi válsághelyzet, amely azonban nem a különleges

jogrend egyik esete, csupán egy köztes állapotot jelöl. Az egészségügyi válsághelyzettel, melyet az egészségügyi törvény szabályoz a következő korlátozások mind lehetségesek: a személyes szabadsághoz való jogának korlátozása, betegjogok korlátozása, intézkedések tűrésére kötelezés, járványügyi elkülönítés megfigyelés, zárlat, ellenőrzés, személyek felkutatása a fertőzőtség visszaszorítása miatt. A dolgozat megírása során többször felmerült bennem a kérdés, hogy valóban szükség volt-e a veszélyhelyzet elrendelésére. 2020. március 11-én azonban a Kormány elrendelte a veszélyhelyzetet. A veszélyhelyzeti kormányzás alatt a gyülekezés nem lehetséges, így a polgármester a katasztrófavédelmi törvény alapján ellátja a képviselő-testület hatáskörét, így egyszemélyben irányít egy kisebb-nagyobb közösséget a település típusától függően.

A különleges jogrend egy olyan összetett fogalom, amely magában foglalja mindazokat az esetköröket, amelyek az alkotmányos szabályozás különös részeként rendkívüli, békétől eltérő időszakok esetére határozzák meg az állam működését. Jelen időszakban kiemelt szerepet kap a fékek és ellensúlyok szerepe, amely a magyar jogrendben nem volt érzékelhető, hiszen a Kormány döntései ellen nem álltak rendelkezésre megfelelő jogosítványok. A Kormány első veszélyhelyzeti rendelkezései között szerepelt a helyi választások és helyi népszavazások felfüggesztése, megerősítve ezzel a polgármester szerepkörét. A polgármester ilyen nagy horderejű jogosítványokkal való felhatalmazása több esetben bizonyult aggályosnak. Történtek hatalommal való visszaélések is, azonban a veszélyhelyzet időszakos megszűnésével lehetősége volt a képviselő-testületeknek, hogy módosítsa a polgármester meghozott döntéseit, továbbá a képviselők mindig fordulhattak a jegyzőkhöz és a törvényességi osztályokhoz egy-egy visszaélésszerű döntés meghozatala kapcsán. A fékek és ellensúlyok szerepe a helyi szinten érzékelhetően jelen volt. A veszélyhelyzeti döntéshozatal során az önkormányzatok bevételeinek csökkentése fokozatosan figyelhető meg. Kezdve egyes végrehajtási eljárások felfüggesztésével, pótlékmentes fizetési halasztások kötelezővé tételével, folytatva a gyermekétkeztetésre fordított többletkiadásokkal, a védekezési eszközök beszerzésével. Hatalmas bevételkiesést jelentett a parkolások kötelezően ingyenessé tétele, majd a gépjárműadó adó teljeskörű és végleges elvonása vagy az idegenforgalmi adó ideiglenes felfüggesztése. Ez a bevétel kiesést keletkeztető korlátozás csupán a kezdet volt. Ezeket követték még olyan intézkedések, mint a különleges gazdasági övezetek létrehozása, mely akár több milliárdos bevételszerzést vont maga után, majd az új helyi adók bevezetésének tilalma, meglévő helyi adó emelésének tilalma vagy a lakásbérleti díjak befagyasztása, helyi iparüzési adó összegének felére csökkentése, amennyiben a helyi iparüzési adó mértéke két százalékban volt meghatározva. A fenti ismertetés csupán a

legsúlyosabb bevételkieső intézkedéseket foglalja magába. Összegzésképpen elmondható, hogy az önkormányzatok eladósodottságának melegágyát képezték a fenti intézkedések, melyet az energiaválság még tovább fokozott, mivel a Kormány kivette az önkormányzatokat a kedvezményes, egyetemes energiaszolgáltatás alól. A Kormány azonban nem csak a bevétel csökkentést segítette elő, hanem a bevételkiesés pótlásának lehetőségét is elvette az önkormányzatoktól.

A kutatásom általános célkitűzésének tekintem az önkormányzatiság fennmaradásának alapvető megerősítését és fenntarthatóságának bizonyítását. Bemutatom a decentralizációs folyamatoknak a hatékonyságát különleges jogrend fennállása idején. A Kormány decentralizációs intézkedését testesítették meg például azon intézkedések, ahol a polgármester hatáskörébe adták a lakhelyelhagyási tilalom elrendelését.

Célkitűzésemnek tekintem a dolgozat megírása során, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatban szemléltessem mindazon negatív és pozitív hatásokat, melyeket a veszélyhelyzeti kormányzás alatt és azt követően kellett tapasztalniuk. A dolgozat megírása alatt tört ki az orosz és ukrán háború, így elengedhetetlennek tartottam egy rövid kitekintést a háború által okozott nehézségekre is, mely közvetlen hatást gyakorolt a különösen a határközeli helyi önkormányzatokra egyaránt. A veszélyhelyzetben ellátandó feladatok maradéktalan elvégzése bizonyította, hogy a helyi önkormányzatokra szükség van, vannak olyan problémák, melyek csupán helyi szinten oldhatóak meg és helyi szinten kezelendők.

3. A kutatás módszertana

A dolgozat kialakításánál fontosnak tartottam az elméleti alapok meghatározását, a különleges jogrendi szabályozás vonatkozó rendelkezéseinek elemzését, az önkormányzati működés részletes áttekintését. A rövid történeti előzményeket követően első ízben a koronavírus három hullámát és a háborús veszélyhelyzet során az önkormányzatokat érintő intézkedéseket igyekeztem górcső alá venni. A dolgozatom megírása során áttekintettem számos kormányrendeletet, törvénymódosítást, amely az önkormányzatokat az elmúlt időszakban érintette. A 2020-2021-es év az önkormányzatok életében meghatározó szerepet töltött be. Nem a koronavírus volt az első ilyen időszak az önkormányzatiság életében, hiszen korábban is sor került már veszélyhelyzet elrendelésére, csupán a korábbi események egy-egy régióhoz, földrajzi egységhez kötődtek, mint például a vörös iszap katasztrófa, vagy a dunai árvizek esete. A korábban elrendelt veszélyhelyzet területi és időbeli hatálya is lényegesen különbözött attól, amit a világjárvány hozott. A kutatásom során igyekeztem áttekinteni

minden olyan, önkormányzatokkal közvetlenül vagy közvetve kapcsolatban álló olyan hazai kormányrendeletet és közvetlenül kapcsolódó jogszabályt, melyek a veszélyhelyzeti jogalkotás részesei voltak. A veszélyhelyzet elrendelésével elsőként jelent meg az a kormányrendelet, amely az országban valamennyi időközi választást ellehetetlenített. Az a kérdéskör, hogy egy testület miért oszlatja fel magát, vagy lemondással miért szűnik meg egy polgármester jogállása sok minden befolyásolja. Az azonban biztos, hogy az egyszemélyes döntéshozatal a helyzetet csak tovább bonyolította és további konfliktusok megszületését idézte elő. Megvizsgáltam, hogy az országban a polgármesteri jogállás milyen okokból szűnt meg a Nemzeti Választási Iroda adatait alapul véve.

Számos területet érintően térképeztem fel több községi, nagyközségi és városi önkormányzat polgármesteri határozatát, rendeletét, hogy ebből konklúziót vonhassak le az egységes jogalkotás és jogalkalmazás vonatkozásában. A vizsgálat során a Nemzeti Jogszabálytárba feltöltött rendeletekből tájékozódtam, illetve a határozatok esetében pedig az önkormányzati honlapokon való böngészés segített. Megvizsgáltam a határozatok formáját, melyek kezdetben lényegesen eltérőek voltak. Határozatnak minősült egy tájékoztató jellegű leírás és az is, melyet a jogalkotó szabályszerű határozati keretek közé foglalt. Számos önkormányzati rendelet felhatalmazását is górcső alá vettem, melyek szintén lényeges különbségeket mutattak. Néhány önkormányzati rendeletet a veszélyhelyzet alatt is a képviselő-testület alkotott, néhányat pedig az önkormányzat polgármestere. Az a tény, hogy a felhatalmazást adó katasztrófavédelmi törvény belekerült-e a felhatalmazó rendelkezésbe, szintén igencsak változó volt. Az egyszemélyi felelős döntéshozó polgármester jogosítványainak elemzése is megtörtént és ismertetésre kerül néhány hatalommal való visszaélés esete és az is, hogy milyen ellensúlyok figyelhetőek el. Érdekes és egyben változó állásfoglalás vonatkozott a polgármester feletti gyakorolt munkáltatói jogok vonatkozásában. Vizsgálódásom alapját képezték több megyére kiadott állásfoglalások a polgármester feletti munkáltatói jogokkal kapcsolatban.

A dolgozatom párhuzamosan végig kíséri Kisapostag Község Önkormányzatának bemutatását egyes veszélyhelyzeti döntésekkel összefüggésben. Kiemelt figyelmet fordítva arra, hogy egy községi önkormányzat életében a korlátozó intézkedések bevezetése milyen nagy horderejűnek bizonyultak. Továbbá szemléltetésre kerülnek azok az esetek, hogy a helyi szervezetek, intézmények összefogása egy ilyen válsághelyzetben milyen kiválóan tud működni, akár az idősek ellátására, vagy a munkahelyi gyermekfelügyeletek létrehozására gondolunk.

Egy-egy bevételkiesést eredményező intézkedésnél igyekeztem szemléltetni, hogy a bevételkiesés mit jelent egy-egy önkormányzat vonatkozásában, hiszen a parkolási díj, vagy az idegenforgalmi díjak eltörlése sem érintett minden önkormányzatot.

Vizsgálatom tárgyát képezte a LocLex helyi jogalkotási rendszer bevezetése, amelyet nem a koronavírus megjelenése tett indokolttá, de a veszélyhelyzet ideje alatt került bevezetésre. Az alkalmazása nehézkesen történt, sok ellenállásba ütközött, amelyet alátámasztanak a mellékletként betöltött önkormányzati rendeletek, azonban mindenképp számtalan előnnyel rendelkezik. A rendszer bevezetése garantálja az egységes jogalkotást és kiküszöböli jogalkotásban elkövethető hibákat.

A tanulmányom kitér továbbá, a háború kitörése miatt elrendelt háborús veszélyhelyzetre is, ennek bevételkiesést teremtő hatásaira, valamint többletkiadásokat keletkeztető okaira. A háborús veszélyhelyzet alatt az energiaválság is egy olyan kardinális szerepet játszó jelenség az önkormányzatok életében, melyet elengedhetetlen ismertetni. A Közbeszerzési Hatóság honlapján lévő adatokat vizsgáltam meg, illetve egyes kisebb-nagyobb önkormányzatok vonatkozásában készítettem elemzéseket a rezsiválság méreteiről és mértékéről.

4. A kutatás eredményeinek rövid összefoglalása

A helyi önkormányzatokat általánosságban jólét jellemezte 2020. március 11. napjáig. Az önkormányzati beruházások és pályázatok virágoztak. Számos új intézményt tudott létrehozni, felújítani az önkormányzat, az útfelújításokról és kisebb-nagyobb beruházásokról nem is beszélve. A költségvetéseket évről-évre alaposan meg tudták tervezni a vezetők egészen a világjárvány beköszöntéig. Összefoglalva a véleményem az, hogy a pandémiára nem volt felkészülve a magyar jogrendszer, váratlanul ért minden szegmenst a veszélyhelyzet országos megjelenése, annak ellenére, hogy kisebb területi hatállyal és rövidebb időbeli hatállyal már találkozhattunk vele. Kihívás volt a hatályos joganyagot a rendkívüli jogrendhez igazítani, amely nem is sikerült maradéktalanul, hiszen a mai napig hatályban vannak ellentmondó törvények és kormányrendeletek. A jogszabályi hierarchia veszített stabilitásából. Az önkormányzatokra ezen időszak különösen kedvezőtlen hatást gyakorolt, tekintettel a számottevő adóelvonásra, valamint a többletfeladatok kiosztására. Az önkormányzatok tájékoztatási kötelezettsége kiemelkedő fontosságot élvezett. Ismét kiemelt hangsúlyt kapott - ha eddig nem is teljes egészében - az átlátható, bárki számára hozzáférhető döntéshozatal. A lakosság részéről igény mutatkozott a polgármester által alkotott döntések megismerése iránt, a települést és a lakókat érintő intézkedésekkel kapcsolatban, amely állítást tökéletesen szemléltet a honlapok látogatottságának megemelkedése ezen időszakban. A kezdeti időkben

döntéseket úgy kellett a település vezetőinek meghoznia, hogy az azokhoz szükséges információkkal a települést érintő járványhelyzetre vonatkozó adatokkal nem teljeskörűen rendelkeztek, akár az idősekről való gondoskodásra gondolunk, hiszen a településeken nem elérhetőek az életkori adatok. A megalkotott kormányrendeletek sok esetben nem voltak egyértelműek. A döntések meghozatala során ennek ellenére kevés önkormányzat esetében merült fel nyilvánosan problémaként az információhiány. Minden helyi önkormányzat próbált maximálisan helytállni a váratlan helyzetben. A lakosságnak érzékelhetően óriási igénye volt arra, hogy a járványhelyzet alatt is a hiteles és naprakész tájékoztatást kapjon. A nagyobb városokban a lakossági nyomás ellenére sem tudtak mindig teljeskörű tájékoztatást adni a polgármesterek, akik a rájuk nehezedő felelősség mellett kommunikációs szempontból is a középpontban álltak. Az információáramlás nehézségei ellenére számos település vezetője megpróbálta korrekt módon tájékoztatni a lakosságot, akár helyi lapokon keresztül, akár helyi média igénybevételével, videók forgatásával, amelyek a honlapokra, facebook oldalakra feltöltésre kerültek. A fentiekből láthatjuk, hogy a kormányrendeletalkotás az országirányítás hatékony eszköze is lehet demokratikus jogállamban. Ehhez azonban mind a jogalkotók, mind a jogalanyok oldaláról teljesülnie kell bizonyos feltételeknek. A kormányrendelet megszövegezésekor pedig arra kell ügyelni, hogy a jogszabály a cél elérésére alkalmas legyen, ehhez azonban idő kell, nem beszélve az egyértelmű megfogalmazásról. A különleges jogrend fennállásakor időszükében van a jogalkotó és érthetjük ezalatt a helyi jogalkotókat is. Azonban a felkészülési időnek kardinális szerepe van valamennyi jogszabály megalkotásánál. A különleges jogrendben ez a fajta érvényességi kellék hiányzott. A döntések napra-napra születtek, felkészülni alig lehetett a következményekre. Településszinten a polgármesteri hatáskörben hozott határozatok és rendeletalkotás kiemelkedő szerepet kapott. A polgármesterek kezében voltak olyan eszközök (honlap, facebook oldal, YouTube, helyi lap), amelyek a helyi döntések megismerését segítették, ezáltal még nagyobb legitimitást adva egy-egy döntésnek. A változó járványhelyzet, a reakcióidő gyorsaságának szükségessége felhívta a figyelmet arra, hogy milyen szignifikáns az önkormányzatok és a lakosok közötti kommunikáció, illetve új kommunikációs csatornák alkalmazása. Az elmúlt tíz-tizenkét év során a magyarországi helyi önkormányzatok két globális válságszituációt éltek át, amelyek mindkét esetben rajtuk kívül eső folyamatokon keresztül jelentkeztek. Az önkormányzatok mindkét esetben a globális folyamatok elszenvedői voltak. A 2008–2009-es években a gazdasági és pénzügyi világválság nehezítette a működést, majd 2020–2021-es Covid-19-járvány okozta veszélyhelyzet hozta el a krízishelyzetet, amelyet tovább növelt a 2022-es évben elrendelt háborús veszélyhelyzet, melynek hatásai napjainkban folyamatosan

körvonalazódnak, az orosz ukrán háború okozta egyéb kellemetlenségekről nem is beszélve. Sőt azt sem tartom kizártnak, hogy újabb 2008-as válsághoz hasonló eseménysorozatot kell átélni. Valószínűsíthető, hogy a következmények, hatások kezelése lesz az a kihívás, ami az önkormányzatokra, az önkormányzatiságra kardinális hatással lesz. A koronavírus-világjárvány okozta rendkívüli helyzetben bebizonyosodott, hogy a helyi önkormányzatok, olyan működőképes helyi szervezeti egységei a közigazgatásnak, amelyek képesek voltak alkotmányos feladataikat megoldani a kialakult kihívások mellett. Megállapítható, hogy a járványveszély idején alapvetően erősödtek a centralizációs hatások, ha a kormányrendeletekkel való kormányzásra gondolunk, azonban megjelentek decentralizációs tendenciák is, amikor például szigorúbb kijárási szabályokat alkothattak a polgármesterek. Az önkormányzatiságra való igény a napjainkban meghozott intézkedésekre tekintettel kétséget kizáróan csökken, ezeket támasztják alá az önkormányzati bevételek elvonása, helyi adóemelési tilalom, különböző különleges gazdasági övezetek létrehozása, amely az önkormányzatok eladósodásának kezdetét jelenti, nem beszélve az energiaárakról, amelyek számos önkormányzat költségvetésében fogja megbontani az egyensúlyt. 2023 elején kilátástalan és bizonytalan a helyzet az önkormányzatok fenntarthatóságát illetően. Ez a kijelentés számos centralizációs folyamat összességéből jelentkezik. A helyi víziközművek elvonása szintén ezt a megállapítást támasztja alá. Általánosságban elmondható, hogy váratlanul érte az önkormányzatokat, hogy a kormány augusztus 1-jétől kivette őket a kedvezményes, egyetemes energiaszolgáltatás alól. A nagyobb probléma az, hogy a településeknek alig egy hónapjuk maradt a kialakult helyzethez való alkalmazkodásra, azonban ilyen kevés idő alatt egy beszerzési szerződésnek legfeljebb az előkészítését lehet elvégezni. Megoldást jelentene az önkormányzatok számára különböző bevételszerző tevékenység bevezetése, akár helyi adók vonatkozásában. Az önkormányzati szektor ugyanis elképesztően szigorú és sokoldalú regulákkal terhes. Állami beavatkozás nélkül számos önkormányzat költségvetése fog összeomlani rövid időn belül. A beavatkozás úgy gondolom és bízom benne, hogy meg fog érkezni. Az önkormányzati szférában dolgozók abban bíznak, hogy a helyi önkormányzatiság egy olyan részét képezi a közigazgatásnak, amely sosem lesz elhanyagolható, hatáskörei járási vagy kormányhivatali szinten nem láthatóak el és semmilyen formában nem helyettesíthetők. A helyi problémákat helyi szinten lehet és kell kezelni és ez az évtizedek előrehaladtával sem változhat.